ISSN 1392–6195 (print)
ISSN 2029–2058 (online)
JURISPRUDENCIJA
JURISPRUDENCE
2011, 18(3), p. 883–904.

KRITERIEN DER EU − RICHTLINIENUMSETZUNG UND FOLGEN IHREN NICHTBEACHTUNG NACH DEM RECHT DER EUROPÄISCHEN UNION

Pavelas Ravluševičius

Mykolas – Romeris - Universität, Fakultät der Rechtswissenschaften
Lehrstuhl für Internationales Recht und Recht der Europäischen Union
Ateities 20, LT–08303, Vilnius, Litauen
Telephon (+ 370 5) 271 4669
E-mail: pravls@mail.tele2.lt

Eingereicht am 7 April 2011, zum Druck vorbereitet am 23 September 2011

Annotation. *Eine der wichtigsten Handlungsformen des Rechtes der Europäischen Union stellen nach dem Reformvertrag von Lissabon die EU - Richtlinien dar. Die Rechtssetzungspraxis der EU Institutionen setzt sich mit der Festlegung von der Harmonisierungsebene der EU – Richtlinien auseinander. Dabei entsteht das Problem bei der Umsetzung der vollharmonisierten und teilharmonisierten EU – Richtlinien in das nationale Recht der EU – Mitgliedstaaten.*

Dementsprechend behandelt die vorliegende Untersuchung die Kriterien der unionskonformen Rechtlinienumsetzung und die Folgen ihrer Nichtbeachtung nach dem Recht der Europäischen Union. In der Untersuchung sind deutsche und litauische Gerichtsfälle berücksichtigt, die durch den Europäischen Gerichtshof behandelt worden sind.

Schlüsselwörter: *Charakteristika der EU – Richtlinien, Zielerreichnungsgrad, Detailliertheit, Rechtsform zur Umsetzung, Folgen einer Nichtbeachtung.*

© Mykolo Romerio universitetas, 2011
© Mykolas Romeris University, 2011
ISSN 1392-6195 (print), ISSN 2029-2058 (online)
http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija/
http://www.mruni.eu/en/mokslo_darbai/jurisprudencija/

Einführung

Durch das Inkrafttreten des Reformvertrages von Lissabon sind die Kriterien der innerstaatlichen Richtlinienumsetzung beeinflusst worden. Die Handlungsform der EU - Richtlinie kann nach dem Reformvertrag gleichzeitig zu den gesetzgeberischen und nicht gesetzgeberischen Rechtsakten gehören. Bei der Umsetzung der EU - Richtlinien entsteht eine zusätzliche EU – Rechtsquelle; die des innerstaatlich verwirklichten Rechtsaktes. Die gegenwärtige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (nachfolgend EuGH genannt) setzt einerseits die früheren Entwicklungen fort, tendiert aber andererseits dazu, die bestehende Praxis des EuGH zu ändern.

Die vorliegende Untersuchung ist nicht allein an den Rechtsnormen des Europäischen Rechtes orientiert, sondern stellt auch auf die maßgeblichen Rechtsnormen des nationalen Rechtes ab. Die Untersuchung fängt mit der Behandlung der Charakteristika der EU-Richtlinien an. Danach wird die Auswahl der Ermächtigungsgrundlagen nach EU-Primärrecht angesprochen. In den folgenden Teilen werden die Bereiche über die Einhaltung einer Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie, den Zielerreichungsgrad der EU – Richtlinie, die Bestimmung einer Rechtsform zur Umsetzung der EU-Richtlinie, die Ablehnung des normativen Umsetzungsbedarfes der EU-Richtlinie, die Detailliertheit einer EU-Richtlinie und die Annäherung der EU-Richtlinie an die EU-Verordnung behandelt. Zusätzlich werden solche Faktoren einer unionskonformen Richtlinienumsetzung wie die Zulässigkeit des strengeren nationalen Rechtes, des Mindestniveaus der EU-Richtlinie und der Sperrwirkung der EU-Richtlinie angesprochen. Auch die Folgen einer Nichtbeachtung der Anforderungen zur Richtlinienumsetzung werden in der Abhandlung berücksichtigt. In den Schlussfolgerungen dieser Untersuchung werden die Ergebnisse zu den Kriterien der EU-Richtlinienumsetzung und die Folgen ihrer Nichtbeachtung behandelt.

Das Ziel der Untersuchung ist es letztlich, gemeinsame Prinzipien für die Umsetzung von EU - Richtlinien in das nationale Recht zu entwickeln. In der Untersuchung wird die rechtsvergleichende Methode und Methode der systematischen Analyse angewendet. Da die Untersuchung sich mit dem Vergleich der Rechtsprinzipien und ihren Rechtsfolgen beschäftigt, sind die zahlreichen wenig entscheidenden Einzelheiten innerhalb des Untersuchungsgegenstandes unberücksichtigt geblieben.

1. Charakteristika der EU – Richtlinien

Die charakteristischen Merkmale der EU – Richtlinien haben in der Zwischenzeit mehrere inhaltliche Veränderungen erlebt. Erstmals wurde die Rechtskategorie der Richtlinie in den Römischen Verträgen von 1957 erwähnt. Ihr rechtlicher Vorgänger im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (nachfolgend EGKS – Vertrag) war die Empfehlung, die in Art. 14 Abs. 1 – 3 des EGKS – Vertrages normiert war. Nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) wurde die EG – Richtlinie im Art. 189 normiert. Der

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) regelte die Handlungsform der EG - Richtlinie in dem Art. 189. Nach dem Reformvertrag von Nizza stand diese Rechtsvorschrift innerhalb des Art. 249 des EGV. Der Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa verwendete im Art. I – 33 als neue Bezeichnung für die Richtlinie das Europäische Rahmengesetz. Nach dem Scheitern (2004) des Vertragsentwurfes einer Verfassung für Europa kam es im Vertrag von Lissabon nicht zur umfassenden Reform des Sekundärrechtes der Europäischen Union. Der Vertrag von Lissabon (2009) hat die Bezeichnung der EU - Richtlinie beibehalten. Die zuständige Rechtsvorschrift befindet sich in Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (nachfolgend AEUV genannt). Nach dem Art. 288 AEUV bleibt die EU-Richtlinie das zentrale Rechtsinstrument für die Rechtsangleichung innerhalb der Europäischen Union. Die EU Institutionen sind zum Erlass der Richtlinien nach dem Verleihungsgrundsatz der Zuständigkeit befugt (Art. 288 Abs. 1 AEUV). Die EU-Richtlinien sind gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV „für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet werden, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich", überlassen jedoch „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und des Mittels". Anders formuliert bedeutet das, dass die Europäische Union durch die Richtlinie verbindliche Ziele setzt, wobei den EU-Mitgliedstaaten die Wahl der Form und des Mittels zur Ausführung in den innerstaatlichen Rechtsordnungen überlassen bleibt. Die Richtlinie bezweckt in ihrer zentralen Funktion die abweichenden nationalen Rechtsnormen zur Schaffung einer einheitlichen europäischen Rechtsordnung einander anzugleichen. Insofern wenden die EU-Richtlinien sich direkt an die EU-Mitgliedstaaten. Die EU-Mitgliedstaaten sind als Adressaten der EU-Richtlinie nach dem AEUV angesehen. Das Regelungskonzept der EU-Richtlinien wird grundsätzlich von Erfordernissen des Binnenmarktes der Europäischen Union abhängig gemacht.

Der Reformvertrag von Lissabon hat die Stellung der EU-Richtlinie als Handlungsform dadurch geändert, dass die EU-Richtlinie als ein Rechtsakt mit Gesetzgebungscharakter und ohne Gesetzgebungscharakter verabschiedet werden kann. Die EU-Richtlinie ohne Gesetzgebungscharakter kann auf der Grundlage von Gesetzgebungsakten als „delegierte Rechtsakte"[1] oder als „Durchführungsrechtsakte"[2] gelten. Eine solche Unterscheidung hat eine Hierarchisierung von Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzgebungscharakter zur Folge.

2. Prüfung des normativen Zusammenhangs bei der Auswahl der Ermächtigungsgrundlagen nach EU – Primärrecht

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (nachfolgend EuGH genannt) muss die Wahl der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage eines Rechtsakts der Europäischen Union auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gegründet werden, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts

1 Art. 290 Abs. 3 AEUV.

2 Art. 291 Abs. 4 AEUV.

gehören. In der Praxis des EuGH wird dieses Vorgehen als eine Prüfung des normativen Zusammenhangs bezeichnet.[3] Der EuGH ist im Rahmen der ihm zugewiesenen Kompetenzen befugt zu kontrollieren, ob mit dem Rechtsakt, dessen Gültigkeit in Frage gestellt wird, tatsächlich die von EU-Institutionen verfolgten Ziele zu erreichen sind. Das nächste Prüfungskriterium stellen die inhaltlichen Bestimmungen der EU-Richtlinie dar. Dementsprechend bewertet der EuGH im Regelungsbereich die Einräumung der Kompetenzen zum Erlass der rechtlichen Maßnahmen (EU-Richtlinien) der EU Institutionen. Ohne diese Voraussetzungen wären die Zuständigkeiten der EU-Institutionen praktisch grenzenlos.

Die Rechtsprechung des EuGH unterscheidet zwischen Nichtigkeit der Richtlinie bei falsch gewählter Ermächtigungsgrundlage und Nichtigkeit der Richtlinie bei nicht ausreichender Ermächtigungsgrundlage. Bei der falsch gewählten Ermächtigungsgrundlage der Richtlinie handelt es sich um fehlerhafter Auswahl der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen. Der EuGH muss sich in der Lage befinden, die Bedingungen zu überprüfen, unter denen die Rechtssetzungsorgane gehandelt haben und unter denen die EU – Verträge angewandt wurden.

Die Rechtsprechung des EuGH fordert nicht die Angabe aller Umstände, die die europäischen Institutionen zu berücksichtigen haben, da diese Umstände häufig zu zahlreich und zu komplex sind. Die Aufzählung der Umstände muss dem Europäischen Gerichtshof lediglich die gerichtliche Überprüfung der EU-Richtlinie ermöglichen.[4] Die nicht ausreichende Ermächtigungsgrundlage ist in der Rechtssetzungspraxis der EU Institutionen ist dann einschlägig, soweit die gewählten Ermächtigungsgrundlagen den Regelungsinhalt der Richtlinie nicht vollständig erfassen. Nach der Rechtsprechung des EuGH war dies bei der Behandlung der Nichtigkeitsklage gegen die EU-Richtlinie 2006/24/EG gerechtfertigt. EuGH musste über die Frage entscheiden, ob das Ziel des funktionierenden Binnenmarktes durch den Erlass von strafrechtlichen Harmonisierungsvorschriften in der Richtlinie 2006/24/EG nicht gestört wird. Nach der Feststellung des EuGH regelt die Richtlinie 2006/24/EG diese Tätigkeiten, die unabhängig von der Durchführung jeder eventuellen Maßnahme polizeilicher oder justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen sind. Trotzdem vertrat der EuGH die Ansicht, dass bei der Bewertung des Regelungsinhaltes der Richtlinie 2006/24/EG in überwiegendem Maß auf das Funktionieren des Binnenmarkts abgestellt wurde.[5] Der EuGH hat in dieser Entscheidung nicht berücksichtigt, dass die gewählten Ermächtigungsgrundlagen im Bereich des EU Binnenmarktes den Regelungsinhalt der Richtlinie nicht vollständig erfasst haben. Im vorgeführten Fall ist zu betonen, dass die Rechtsprechung des EuGH bezweckt, die primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen in einer teleologisch – funktionalen Weise zu interpretieren.

---

3 EuGH vom 19. März 2009, Baumann, in der Rechtssache C-309/07, Rdnr.12 ff., EuGH vom 8. September 2009, Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, in der Rechtssache C-411/06, Rdnr. 9 ff.

4 EuGH vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, in der Rechtssache C-440/05, Rdnr. 61 ff.

5 EuGH vom 10. Februar 2009, Irland / Parlament und Rat, in der Rechtssache C-301/06, Rdnr. 58-60.

3. Einhaltung einer Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie

Die Einhaltung der Umsetzungsfristen gehört zu den strengen Anforderungen bei der Umsetzung. In der EU – Richtlinie werden den nationalen Gesetzgebern die konkreten Fristen vorgegeben, innerhalb derer die Umsetzung vorgenommen werden muss. Üblich für die Erfüllung der Umsetzungspflicht von EU – Richtlinien ist eine Zweijahresfrist. In der Praxis der Umsetzung treten häufig die Verzögerungen auf, welche typischerweise Vertragsverletzungsverfahren beim EuGH nach sich ziehen. Vor dem Ablauf einer Umsetzungsfrist entfaltet die Richtlinie eine Vorwirkung mit dem Verschlechterungsverbot. Dementsprechend darf der nationale Gesetzgeber während der Umsetzungsfrist keine Rechtsvorschriften erlassen, die geeignet sind, die Ziele der Richtlinie zu beeinträchtigen. In der neuesten Rechtsprechung hat der EuGH einen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen festgestellt, da sie die für die Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist vollständig erlassen und der Europäischen Kommission mitgeteilt hat. Die Bundesrepublik Deutschland hat während des Verfahrens behauptet, dass die Umsetzungsverpflichtung zahlreiche Einzelabstimmungen mit betroffenen Berufsverbänden notwendig gemacht hatte und folglich mehrere Fachgesetze in den Bundesländern angepasst werden müssten. Nach Ansicht des EuGH kann sich ein EU - Mitgliedstaat nicht auf Umstände seiner internen Rechtsordnung einschließlich solcher Umstände, die sich aus seinem bundesstaatlichen Aufbau ergeben, berufen, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen.[6] Der Litauische Gesetzgeber hat die Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in das litauische Recht rechtszeitig nicht umgesetzt. Der Gesetzesentwurf über erneuerbare Energiequellen wurde durch das Litauische Parlament seit dem 18 Februar 2010 nicht angenommen. Letztendlich trat das Gesetz über erneuerbare Energiequellen am 24 Mai 2011 in Kraft.[7] Dementsprechend liegt ein deutlicher Verstoß gegen die Anforderungen der unionskonformen Richtlinienumsetzung (verspätete Umsetzung) vor. Die Umsetzungspflicht der EU – Richtlinien ergibt sich nicht nur alleine aus dem Text der EU - Richtlinie. Die Republik Litauen hat nach Ansicht des EuGH gegen ihre Verpflichtungen aus dem Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2001/83/EG verstoßen, da sie die nationale Genehmigung für das Inverkehrbringen des Arzneimittels „Grasalva“ aufrechterhalten hat, welche den Anforderungen der EU – Richtlinie nicht entsprach. Als Umsetzungsfrist der europäischen Vorschrift sah der EuGH nach dem Art. 54 der Beitrittsakte von 2003 den Tag des Beitritts der Republik

6 EuGH vom 17. Dezember 2009, Europäische Kommission / Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C-505/08, Rdnr. 16.

7 Staatliche Mitteillungen vom 24 Mai 2011, Nr. 62-2936.

Litauen zur EU vor. Somit war die Umsetzungspflicht für die Republik Litauen gemäß Art. 2 der Beitrittsakte ab dem 1. Mai 2004 zu erfüllen.[8]

4. Zielerreichungsgrad der EU – Richtlinie

Die unionskonforme Umsetzung unterliegt einer Prüfung nach dem Zielerreichungsgrad der EU - Richtlinie. Zunächst besteht das Problem, die sich aus dem Wortlaut des Art. 288 Abs. 3 AEUV ergebende Trennung zwischen dem Ziel der Richtlinie einerseits, sowie dem Mittel und der Form der innerstaatlichen Umsetzung andererseits festzuhalten. In diesem Zusammenhang ist die so genannte Zweck - Mittel – Relation zu beachten. Es kommt zur Wechselbeziehung zwischen beiden Rechtskategorien. Das Ziel bedeutet einen zu verwirklichenden Zustand. Als Mittel werden die Maßnahmen bezeichnet, die zum Ziel führen müssen. Darunter werden die nationalen Maßnahmen verstanden, die der Mitgliedstaat durchführt, um die festgehaltenen Ziele zu erreichen. Trotzdem bleibt die inhaltliche Bestimmung dieser Begriffe fraglich. Insofern geht man oft von der Einzelinterpretation dieser Rechtsbegriffe aus. Der Rechtsbegriff – Ziel – ist eigentlich im Sinne des Ergebnisses zu verstehen. Somit handelt es sich nach Ansicht von Ipsen um eine „*obligation de resultat*". Dies ergibt sich beim Vergleich der unterschiedlichen sprachlichen Fassungen des AEUV. Die Bezeichnung des Art. 288 Abs. 3 AEUV „Ziel" soll inhaltlich nach den Begriffen „*resultat*", „*risultato*", „ideal", „*but*", „*objet*", „*scopo*", „*obiettivo*" interpretiert werden. Anschließend ist der herrschenden Meinung zuzustimmen, dass die Verwendung des Begriffes „zu erreichendes Ziel" dem Sinne des AEUV entspricht.

Nach dem Art. 288 Abs. 3 AEUV steht eindeutig fest, dass die EU - Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU – Richtlinie an das zu erreichende Ziel gebunden sind. Das von der Richtlinie verfolgte Ziel muss vollständig zur Geltung kommen („*effet utile*"). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der nationale Gesetzgeber beim Umsetzungskonzept der EU – Richtlinie von der verbindlichen Zielsetzung in der Richtlinie abweichende Rechtsnormen erlassen darf. Daher wird im Rahmen dieses Regelungsproblems geprüft, in welchem Umfang das Regelungskonzept der Richtlinie verbindlich normiert ist und die Rechtsnormen des nationalen Rechtes über die Zielsetzung in der Richtlinie hinausgehen dürfen oder die Zielsetzung in der Richtlinie innerstaatlich genau übernommen werden muss. Die ständige Rechtsprechung des EuGH verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten. Insofern räumt der Unionsgesetzgeber den EU – Mitgliedstaaten einen weiten Umsetzungsspielraum ein, um die Richtlinienziele zu erreichen.[9] Die Bundesrepublik Deutschland hat im

8 EuGH vom 28. Oktober 2010, Europäische Kommission gegen Republik Litauen, in der Rechtssache C-350/08, Rdnr. 63.

9 Dazu auch Schlußanträge der Generalanwältin Verica Trstenjak vom 7. Dezember 2010, in der Rechtssache C-484/09, Manuel Carvalho Ferreira Santos gegen Companhia Europeia de Seguros, SA, Rdnr. 58.

Verfahren gegen die Europäische Kommission behauptet, dass die Richtlinien den EU - Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum zur Präzisierung der in den Richtlinien verwendeten abstrakten Begriffe und zur Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinienziele ließen. Dem widersprach der EuGH mit der Begründung, dass die gemeinschaftsweit harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens nicht gewährleistet sei. Im Ergebnis hat der EuGH daher einen Verstoß gegen konkrete Rechtsvorschriften in der Universaldienstrichtlinie Nr. 2002/22/EG festgestellt.[10] Der Zielerreichungsgrad der Richtlinie bildet ein Prüfungskriterium der unionskonformen Richtlinienumsetzung, wenn den Mitgliedstaaten ein Beurteilungs-, Ermessens- oder Gestaltungsspielraum bei der Übernahme der Richtlinie in nationales Recht eingeräumt wird. Der nationale Gesetzgeber muss „sämtliche Umstände prüfen – dabei ist die Zielsetzung der Richtlinie zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass ihre Wirksamkeit nicht beeinträchtigt wird."[11]

Nach diesem Kriterium kann der EuGH die vorgenommenen Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten prüfen. Beim Kontrollmaßstab wird außerdem vorausgesetzt, dass das Ziel der Richtlinie hinreichend genau bestimmt werden kann. Die Zielsetzung ist bei der Bestimmung der begrifflichen Terminologie in der EU – Richtlinie zu berücksichtigen. Die nationalen Stellen dürfen die rechtlichen Bestimmungen ihres eigenen Rechtssystems anwenden, wobei die Zielsetzung und die Wirksamkeit der Richtlinie nicht beeinträchtigt werden darf.[12]

Dementsprechend lässt sich festhalten, dass der nationale Gesetzgeber keine Rechtsvorschriften erlassen darf, die geeignet sind, das in der Richtlinie gesetzte Ziel in Frage zu stellen. Die Rechtsprechung des EuGH hat Abweichungen vom Inhalt der Richtlinie ausdrücklich zugelassen. Sie müssen sich im Einklang mit der verbindlichen Zielsetzung der Richtlinie befinden. Eine Umsetzung der Richtlinie durch Rechtsvorschriften, die jederzeit geändert werden können, reicht für die Forderung der unionskonformen Umsetzung nicht aus, da in diesen Fällen das Umsetzungskonzeptes durch die innerstaatlich normierten Rechtspositionen gestört werden könnte. Die Kompetenz zur Überprüfung der nationalen Rechtsvorschriften nach dem Zielerreichungsgrad liegt beim EuGH.

5. Bestimmung einer Rechtsform zur Umsetzung der EU-Richtlinie

Nach der ursprünglichen Rechtsprechung des EuGH zu diesem Regelungsproblem können die rechtlichen Mittel zur Durchführung der Richtlinien verschieden sein und reichen vom Gesetz bis zur einfachen verwaltungsinternen Dienstanweisung.[13] Aus

10 EuGH vom 3. Dezember 2009, Europäische Kommission - Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C-424/07, Rdnr. 102.

11 Hartel, I. *Handbuch Europaische Rechtssetzung*. Springer Verlag, 2006, S. 152 ff.

12 EuGH vom 15. Juni 2000, ARCO in der Rechtssache C – 418 / 97 und C – 419 / 97, Rdnr. 70.

13 EuGH vom 6. Mai 1980, Kommission / Belgien, in der Rechtssache 102 / 79, Rdnr. 5 ff.

dieser Entscheidung lässt sich kein bestimmter Regelungsauftrag ableiten. Die danach ergangene Rechtsprechung verlangt die Sicherstellung der innerstaatlichen Anwendung der EU-Richtlinie. Die weitere Rechtsprechung des EuGH hat dieses Regelungsproblem wie folgt bewertet: „die Umsetzung einer Richtlinie verlangt nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers." Damit können die geltenden Rechtsvorschriften durch den Erlass der speziellen Rechtsvorschriften überflüssig werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden tatsächlich gesichert wird.[14] In diese Richtung ging die Umsetzungspraxis des deutschen Gesetzgebers, welcher die Umsetzung der Richtlinie über irreführende Werbung für überflüssig gehalten hat. Die Begründung dafür lautete, dass das vorhandene deutsche Wettbewerbsrecht den Anforderungen der Richtlinie bereits vollständig entspräche.[15] Dementsprechend ist festzuhalten, dass die Richtlinie bezweckt, die einheitliche Regelung in bestimmtem Umfang einzuführen. Diese Forderung wird in der Regel von dem Erlass der neuen Rechtsvorschriften abhängig gemacht. Eine derartige Forderung bekommt normative Bindung, wenn die bestehenden Rechtsnormen vom Regelungskonzept der EU-Richtlinie abweichen. In diesen Fällen ist der nationale Gesetzgeber zum Erlass fehlender Rechtsnormen im nationalen Recht verpflichtet. Beim Umsetzungskonzept müssen die Zielsetzung der Richtlinie und des betroffenen Normaktes im nationalen Recht übereinstimmen. Der nationale Gesetzgeber bezieht die „fehlenden Rechtsnormen" in den Schutzbereich der nationalen Rechtsquelle mit ein. Bei den detaillierten Rechtsnormen in der Richtlinie kann auch das gesamte Regelungskonzept der EU-Richtlinie übernommen werden. In diesem Zusammenhang sind die Rechtsnormen der europäischen Richtlinie mit dem zwingenden Regelungscharakter zu berücksichtigen.

Damit lässt sich festhalten, dass der nationale Gesetzgeber zum Erlass der neuen Rechtsvorschriften verpflichtet ist, wenn das nationale Regelungskonzept vom europäischen Regelungskonzept der EU- Richtlinie abweicht.

Es ist beim Umsetzungskonzept zu prüfen, ob zwischen den Rechtsnormen der EU- Richtlinie und dem nationalen Recht divergierende Schutzansätze bestehen. Beim Feststellen der Divergenzen muss der nationale Gesetzgeber legislativ eingreifen. Anhand dieser Kriterien ist die Pflicht zum Erlass der neuen Rechtsvorschriften im Regelungsbereich des nationalen Rechtes zu bestimmen. In der nationalen Rechtsordnung besteht die Verpflichtung, den so genannten „*effet utile*" der EU – Richtlinie so effektiv wie möglich zu übernehmen. Danach bekommen die europarechtlichen Positionen der Richtlinie die Rechtskraft des bindenden Bestandteiles der nationalen Rechtsnormen. Nach der Rechtsprechung des EuGH müssen die Mitgliedstaaten diejenigen Rechtsnormen wählen, die zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie am besten geeignet sind. Dabei wird nicht unbedingt eine spezielle Rechtsnorm vorausgesetzt, welche die Vorgaben der EU- Richtlinie übernimmt. In dieser Hinsicht reicht allgemeiner Rahmen, sofern die Anwendung der Richtlinie gesichert sei. Die im

14 EuGH vom 23. Mai 1985, Kommission / Deutschland, in der Rechtssache C - 29 / 84, Rdnr. 23 ff.

15 Hefermehl, in Baumbach / Hefermehl, Wettbewerbsrecht - Kommentar 2006, UWG Einl., Rdnr. 612 ff.

Anschluss ergangene Rechtsprechung des EuGH hat dieses Erfordernis beibehalten. Dabei hat der EuGH zusätzlich betont, dass die Anwendung der Richtlinie in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten sei.[16]

Die Umsetzungspflicht besteht unabhängig von den Besonderheiten des nationalen Rechtes und der nationalen Staats – und Verwaltungsorganisation.

Der Mitgliedsstaat kann sich nicht auf Bestimmungen, Gebräuche oder Umstände der nationalen Rechtsordnung berufen, um damit die Nichterfüllung seiner Umsetzungspflicht zu rechtfertigen. Andererseits ist die Bestimmtheit der Rechtsnormen im Wortlaut der Richtlinie erforderlich. Hinsichtlich der unionsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit muss die Umsetzung der Forderungen den Prinzipien der Eindeutigkeit und Bestimmtheit entsprechen.

Bei der Feststellung der Rechtsbegriffe des EU – Rechtes und des nationalen Rechtes sind die Grenzen des Anwendungsbereichs der Rechtsnormen unterschiedlich zu bestimmen. In konkreten Fällen muss man jeweils durch die richterliche Entscheidung zu richtlinienkonformen Ergebnissen kommen.

In diesem Sinne entsprechen die Generalklauseln des nationalen Rechtes oder die Rechtspraxis nationaler Institutionen der Forderung nach einer unionskonformen Umsetzung nicht. Die Rechtsprechung des Gerichtes fordert vielmehr einen klaren normativen Rahmen für die Umsetzung. Diesbezüglich hat der EuGH vom jedem Mitgliedstaat gefordert, die fragliche Richtlinie in einer Weise umzusetzen, die den Erfordernissen der Eindeutigkeit und Bestimmtheit des Rechtszustandes voll gerecht wird, auf den die Richtlinie abzielt.[17] Bei der Umsetzung der EU – Richtlinien bedeutet das in der Regel, dass die innerstaatlichen Rechtsakte erlassen bzw. geändert werden müssen.

6. Detailliertheit der EU-Richtlinie

Die Begrenzung der Verbindlichkeit der Richtlinie auf ihre Ziele schließt detaillierte Rechtsnormen der Richtlinie nicht aus. Die Detailliertheit der Richtlinie muss folglich dem Ziel der Richtlinie entsprechen. Das Recht der Europäischen Union kennt nach ihrem Anwendungsbereich und Rechtscharakter der normativen Vorschrift sowohl die abstrakte als auch die detaillierte EU - Richtlinie. Die Regelungsintensität der EU-Richtlinie ist durch das Problem der detaillierten Rechtsnormen in der Richtlinie zu bezeichnen. Ein Teil der Rechtsdoktrin vertritt die Ansicht, dass die unionskonforme Erfüllung der Umsetzungspflicht durch die bis ins Detail beschriebenen Rechtsnormen der Richtlinie erheblich erschwert wird.[18] Somit bleibt dem nationalen Gesetzgeber bei der Mittelwahl der Richtlinienumsetzung gar keine Gestaltungsfreiheit. Die EU - Kommission unterstützt im Gegenteil die detaillierten EU – Richtlinien, weil dadurch

16 EuGH vom15. Juni 2000, ARCO, in der Rechtssache C-418/97 und C-419/97, Rdnr. 73–88.

17 EuGH vom 1. März 1983, Kreditinstitute, in der Rechtssache C-300 / 81, Rdnr. 10 ff.

18 Hartel, I., *supra* note 11, S. 152 ff., dagegen Lutter, Zum Umfang der Bindung durch Richtlinien, in FS für U. Everling, Band 1 1996, S. 765 ff.

die einheitlichen Regelungsmethoden erreicht werden können.[19] Die Detailliertheit ist nach Ansicht der Generalanwältin Verica Trstenjak zulassig, um einheitliche Regelungen in allen Mitgliedstaaten einzuführen. Dadurch soll es vermieden werden, dass es den Mitgliedstaaten gestattet wäre, eigene – unter Umständen sogar voneinander abweichende – Bestimmungen zu erlassen. Als Rechtsfertigungsgrund wird das Harmonisierungsziel und das Ziel, Rechtssicherheit im gemeinsamen Markt zu schaffen, erwähnt.[20] Folglich stellt sich die Frage, ob solche detaillierten Richtlinien nicht ihrem Ziel der Rechtsangleichung widersprechen. Hiermit wird die Rechtsangleichung durch die Rechtsvereinheitlichung ersetzt. Der EuGH hat sich bisher nicht abschließend zum Problem der detaillierten Richtlinien geäußert. Dennoch können aus der Rechtsprechung wichtige Hinweise entnommen werden: „Zwar wird den Mitgliedstaaten die Freiheit bei der Wahl der Mittel und Wege zur Durchführung einer Richtlinie belassen, doch lässt diese Freiheit die Verpflichtung der einzelnen Mitgliedstaaten unberührt, im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnung alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die vollständige Wirksamkeit der Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.“[21] Es kann auch vorkommen, dass den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit gelassen wird, in ihre nationalen Rechtsvorschriften weitere Maßnahmen aufzunehmen, wenn die EU-Richtlinie ein Sachgebiet abschliessend geregelt hat. Derart detaillierte Rechtsnormen der EU - Richtlinie, die sämtliche Einzelheiten regeln, werden mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit des EU – Rechts begründet. Jedoch lasst die Rechtsprechung des EuGH die detaillierten EU – Richtlinien zu. Gegen detaillierte Richtlinien spricht die Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Wahl der Form und Mittel innerstaatlicher Umsetzungsmaßnahmen. Außerdem ist die Gemeinschaft primärrechtlich zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet. Das Subsidiaritätsprinzip kann heutzutage nicht als Kompetenzausübungsschranke des Unionsprivatrechtes begriffen werden. Eindeutig lässt sich feststellen, dass die Richtlinie nach dem EU -Vertrag das Instrument der Rechtsangleichung bleibt und insofern die Befugnisse der nationalen Gesetzgebung nicht einschränken darf. Dadurch verliert der genannte Rechtsakt seinen rahmenartigen Charakter. Da die Prüfungskompetenz der unionskonformen Richtlinienumsetzung nach dem AEUV beim EuGH liegt, hat sich in der gesetzgeberischen Praxis der nationalen Organe fast die wörtliche Übernahme der Richtlinienvorschriften durchgesetzt. Die Rechtsliteratur bezeichnet die Tatsache der wörtlichen Übernahme bestimmter Rechtsbegriffe als ein Versuch, die Institute des EU- Rechtes verbindlich im nationalen Recht zu definieren. Auf diese Weise wird die Entscheidungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers bei der Wahl von Form und Mittel der Umsetzung missachtet. Damit sind nach Ansicht des nationalen Gesetzgebers die europarechtlichen Anforderungen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gewährleistet.

---

19 Entscheidung der Kommission vom 19. November 2008 zur Festlegung detaillierter Leitlinien für die Umsetzung und Anwendung des Anhangs II der Richtlinie 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K (2008) 7294).

20 Schlussantrag der Generalanwältin Verica Trstenjak, vom 3. Februar 2011, Budějovický Budvar, národní podnik Gėgėn Anheuser-Busch, Inc., in der Rechtssache C-482/09, Rdnr. 62.

21 EuGH vom 15. Juni 1995, Kommission/Luxemburg, in der Rechtssache C-220/94, Rdnr. 14.

Die deutsche Umsetzungspraxis akzeptiert die wortidentischen Übernahmen der EU – Richtlinien, soweit die hohe Regelungsdichte zur Harmonisierung des innerstaatlichen Rechtes notwendig ist.[22] In der litauischen Umsetzungspraxis hat sich eine wortidentische Übernahme der Rechtsnormen der Richtlinie in das nationale Rechtssystem durchgesetzt. Jedoch lässt sich die europarechtliche Verpflichtung zur wortidentischen Umsetzung der Richtlinie aus der Rechtsprechung des EuGH nicht ableiten. Das Ergebnis der vorgestellten Richtlinienmerkmale führt zur Annäherung der Handlungsformen der EU- Verordnung und der EU- Richtlinie. Die Normierung der detaillierten Regelungen in der Richtlinie behindert die Vorteile der EU- Angleichung durch die Richtlinien. Die hohe Legitimation, Akzeptanz und Anpassungsfähigkeit der Richtlinie in den nationalen Rechtsordnungen werden vermindert, wenn die Rechtsnormen der Richtlinie bis in alle Einzelheiten beschrieben werden. Die Umsetzung der detaillierten Richtlinien führt zu verordnungspezifischen Rechtsproblemen. Trotzdem stützt sich die Umsetzung der Richtlinie nach den Rechtsnormen nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Dadurch wird dem nationalen Gesetzgeber das Beibehalten nationaler Besonderheiten in Formgestaltung und Inhaltsgestaltung von Rechtsnormen ermöglicht. Aus diesem Grund sehen die EU-Institutionen häufiger den Einsatz von EU-Richtlinien als von Verordnungen vor. In der Rechtsprechung des EuGH wurden die Kollissionsfälle zwischen Rechtsnormen der EU-Richtlinie und EU-Verordnungen behandelt. EuGH bewertet die Fälle nach dem funktionalen Gleichwertigkeitszusammenhang. Soweit die Voraussetzungen dazu bestehen, stehen die Rechtsnormen der EU-Richtlinie der EU-Verordnung nicht entgegen. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen die Rechtsnormen der EU-Richtlinie nicht gegen Rechtsnormen der EU-Verordnung verstoßen.[23]

7. Richtlinienkonforme Auslegung als adäquates Mittel der Richtlinienumsetzung

In einzelnen Entscheidungen des EuGH wurde der normative Umsetzungsbedarf der Richtlinie bestritten, wenn das nationale Recht bereits entsprechende Rechtsnormen enthielt.[24] Dementsprechend stellt sich die Frage nach der richtlinienkonformen Auslegung als einem Mittel zur Umsetzung der EU – Richtlinien. Das Problem ist bei der Umsetzung der Richtlinien mit der Minimal-Harmonisierung. Diese Ansicht wurde in der Rechtsprechung des EuGH abschließend nicht durchgesetzt.[25] Generalanwalt Lenz hat schon im Jahrgang 1996 bei der Verhandlung der Rechtssache - Dillenkofer die Ansicht vertreten, dass die Umsetzung der Pauschalreise – Richtlinie nur durch

22 Streinz, Europarecht, 7 Auflage CF-Muller Verlag, 2005 Rdnr. 436.

23 EuGH vom 11 November 2011, Lovells International LLP, in der Rechtssache C-229/09, Rdnr. 46 ff.

24 EuGH vom 3. Mai 1985, Kommission / Deutschland, in der Rechtssache C-29/84, Rdnr. 23; EuGH vom 9. April 1987, Kommission – Italien, in der Rechtssache C-363/85, Rdnr. 7.

25 EuGH vom 13. Januar 1993, Kommission / Frankreich, in der Rechtssache C-293/91, Rdnr. 2- 3; EuGH vom 10. Mai 2001, Kommission gegen Königreich der Niederlande, in der Rechtssache C-144/99, Rdnr. 14 ff.

bindendes Recht geschehen könne, weil die Rechtsprechung, anders als die gesetzlichen Rechtsnormen, permanenter Veränderung unterliege.[26] Diese Ansicht hat sich bestätigt, da bei der richtlinienkonformen Auslegung die Gefahr besteht, dass nationale Institutionen die nationalen Rechtsnormen nicht richtlinienkonform interpretieren. Diese Ansicht findet in der neusten Rechtsprechung des EuGH ihre Anwendung an.[27] Dementsprechend erfordert die unionskonforme Richtlinienumsetzung den Erlass des innerstaatlichen Umsetzungsaktes. Die richtlinienkonforme Auslegung beinhaltet den Normerhalt nicht, folglich ersetzt sie die Rechtsakte zur ordnungsgemäßen und vollständigen Umsetzung nicht.[28] Somit wird die innerstaatliche Bindung der Richtlinienvorschriften sichergestellt. Die Rechtsprechung des EuGH hat lediglich die Notwendigkeit der richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechtes zur Verwirklichung des Richtlinienzieles betont. Diese Auslegung verlangt nicht eine unbedingte und hinreichende Bestimmtheit der Richtlinienbestimmungen. Die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechtes hängt im bestimmten Umfang von der Verbindlichkeit des Richtlinienzieles ab. Eine vorherige Konkretisierung des Richtlinienzieles durch den nationalen Gesetzgeber wird trotzdem nicht verlangt, da dem Gesetzgeber angesichts detaillierter Regelungen keine eigenständige Gestaltungsfreiheit und kein wesentliches Wahlrecht zur Verwirklichung des Richtlinienziels verbleiben. Damit ist festzuhalten, dass im Rahmen einer richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechtes die Bestimmungen der Richtlinie unbedingt und bestimmbar sein müssen. Wenn die Richtlinie konkrete Bestimmungen zur Zielverwirklichung nicht normiert hat, muss die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechtes auf Basis einer Konkretisierung der Zielverwirklichung durch die Rechtsnormen des Umsetzungsaktes erfolgen. Die Pflicht nach dem EU - Recht zur richtlinienkonformen Auslegung besteht grundsätzlich nach Ablauf der Umsetzungspflicht.[29] Eine andere Ansicht erkennt die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechtes unabhängig vom Ablauf der Umsetzungsfrist der EU – Richtlinie an. In solchen Fällen handelt es sich um die richtlinenkonforme Auslegung kraft nationalen Rechtes. Hier geht man davon aus, dass der nationale Gesetzgeber den Auftrag der Richtlinie erfüllen möchte. Die richtlinienkonforme Auslegung erfolgt im nationalen Recht in der Form der teleologischen Auslegung.[30] Nach der Reform von Lissabon sind die EU Mitgliedstaaten durch den Art. 291 des AEUV verpflichtet, alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach dem innerstaatlichen Recht zu ergreifen. Dementsprechend gerät den Geltungsbereich der Rechtsnormen der EU – Richtlinie und des umgesetzten nationalen Rechtes

26 Schlußantrag des Generalanwaltes Lenz – EuGH vom 08. Oktober 1996, in der Rechtssache C-178/94, C-179/94, C-188/94, C–180/94.

27 EuGH vom 3. März 2011, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Irland, in der Rechtssache C-50/09, Rdnr. 34 ff.

28 EuGH vom 15. April 2010, Europäische Kommission / Französische Republik, in der Rechtssache C-64/09, Rdnr. 65 ff.

29 Jarass, EuR 1991, S. 211, 221.

30 EuGH vom 15. April 2010, Europäische Kommission / Französische Republik, in der Rechtssache C-64/09, Rdnr. 55 ff.

nebeneinander. Die Erfüllung der Umsetzungspflicht führt nicht zur Aussetzung der EU – Richtlinie. Das Regelungskonzept der EU – Richtlinie behält ihre Wirkungen im Anwendungsbereich der Rechtsnormen des innerstaatlichen Rechtes. Bei den Widersprüchen zwischen dem Ziel der Richtlinie und dem bisherigen Regelungsgehalt der innerstaatlichen Rechtsnormen muss die Umsetzung auf dem Niveau erfolgen, das den betroffenen Rechtsnormen zukommt. Die innerstaatlichen Stellen sind zur unionskonformen Auslegung der Richtlinien verpflichtet. In der englischen Rechtsterminologie wird dies indirekte Wirkung der EU – Richtlinie genannt.[31] Bei der richtlinienkonformen Auslegung spielen die Sprachfassungen eine besondere Rolle. Nach ständiger Rechtsprechung haben alle Sprachfassungen denselben Wert. Im Fall der UAB Profisa gegen das Zollamt der Republik Litauen war der EuGH der Ansicht, daß die Rechtsvorschrift der EU – Richtlinie nicht isoliert betrachtet werden können, sondern auch ihre Fassung in den anderen Amtssprachen berücksichtigt werden müssen. Nach der Ansicht des EuGH, soweit die verschiedenen Sprachfassungen eines Textes voneinander abweichen, muss die fragliche Vorschrift nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört.[32] Dementsprechend kann die sprachliche Fassung des anwendbaren Rechtes während der Auslegung des EU – Rechtsaktes maßgeblich sein.

8. Mindestniveau der EU-Richtlinie

Die EU-Richtlinien normieren oft die Angleichung auf einem Mindestniveau. Die Mindestharmonisierung erlaubt den EU – Mitgliedstaaten Kompromisse bei der Verabschiedung der EU – Richtlinie zu schließen. Die verabschiedete EU - Richtlinie kann grundsätzlich sowohl Vollharmonisierung als auch Mindestharmonisierung der Regelungsmaterie normieren. Dabei entsteht die Gefahr der Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, da die Unterschiede im Recht weitgehend beibehalten werden. In der Rechtsdoktrin besteht bis jetzt die Ansicht, dass wenn man überhaupt eine rechtliche Angleichung erzielen will, man den Weg der Mindestharmonisierung gehen muss. Dadurch wird zumindest ein einheitlicher Standard erreicht, auf den sich alle in der EU verlassen können. In seiner Stellungnahme vertritt Reich die Auffassung, dass ohne Mindestharmonisierung die Rechtsangleichung auf einem hohen Niveau nicht erreicht werden könne.[33] Zwar enthalten EU- Richtlinien so genannte Öffnungsklauseln, doch ist der Inhalt der EU- Richtlinie häufig detailliert ausgestaltet. Dadurch kollidieren die inhaltlichen Bestimmungen der EU - Richtlinie mit dem bestehenden Recht der nationalen Rechtsordnung. Rechtstechnisch kommt der nationale Gesetzgeber zur gleichzeitigen Anwendungspraxis der nationalen Rechtsvorschriften und der

31 Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law*. Cambrige, 2010, S. 100.

32 EuGH vom 19. April 2007, UAB Profisa gegen Zollamt bei dem Finanzministrium der Republik Litauen, in der Rechtssache C-63/06, Rdnr. 14 ff.

33 Reich, Stellungnahme zum Referat Taschner „Mindestharmonisierung im Verbraucherschutzrecht“, 1994, S. 35, 37 ff.

umgesetzten Rechtsvorschriften. Deutliches Beispiel ist die EU-Angleichung auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes. Die EU - Richtlinien mit Mindestniveau erlauben es den Mitgliedstaaten zukünftig Normen auf hohem Schutzniveau zu erlassen. In diesen Fällen geht es nicht nur um das Beibehalten des erreichten Verbraucherschutzes, sondern auch um die „Abgrenzung der gesetzgeberischen Verantwortlichkeit für das Rechtsgebiet des Verbraucherschutzes. Hiermit bleibt bei den Mitgliedstaaten die letzte Verantwortung für die Bestimmung des erforderlichen Regelungskonzeptes des Verbraucherschutzes.“[34] Deshalb verfügt der Gesetzgeber im Falle der Verbraucherschutz - Richtlinien über eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung. Einerseits wird die untere Grenze durch Mindestanforderungen bestimmt, andererseits bleibt die oberste Grenze für die Rechtsnormen flexibel ausgestaltet. Dementsprechend bildet die Mindestharmonisierung keinen Gegensatz zur Detailliertheit der Richtlinien. Wenn die Richtlinie den Mindeststandard detailliert regelt, dann verbleibt dem nationalen Gesetzgeber hinsichtlich dieses Mindeststandards kein Spielraum mehr. Einer anderen Ansicht nach sind die Mitgliedstaaten befugt, angesichts des Grundsatzes der Mindestharmonisierung den Kreis der Rechtssubjekte zu verändern und außerhalb des Verbraucherbegriffes liegende Personen in den Schutzbereich der Umsetzungsgesetze einzubeziehen. Die Mindestharmonisierung der EU-Richtlinie erlaubt der Mitgliedstaaten bei derer Umsetzung strengere Bestimmungen ein zu führen oder bei zu behalten, die „ein höheres Schutzniveau“ gewährleisten. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass die europäischen Rechtsnormen innerhalb des geltenden nationalen Rechtes ignoriert werden und der Sachverhalt nach den alten Regelungskategorien des nationalen Rechtes gelöst wird. Dieses Problem wird unter dem Aspekt einer Zulässigkeit des strengeren nationalen Rechtes im Vergleich zum Regelungsniveau der EU-Richtlinie behandelt werden. Trotz dem hat die Rechtsprechung des EuGH die Wirkung des strengeren nationalen Rechtes für unzulässig erklärt, wenn die EU-Richtlinie ausdrücklich ein Verbot derartiger nationaler Rechtsnormen enthält. Den EU-Mitgliedstaaten ist ausdrücklich untersagt, solche strengeren nationalen Rechtsvorschriften beizubehalten oder zu erlassen, selbst wenn mit solchen Maßnahmen ein höheres Schutzniveau erreicht werden soll. Außerdem sind die strengeren Rechtsnormen des nationalen Rechtes unzulässig, wenn sie gegen die Grundfreiheiten des EU-Primärrechtes verstoßen.

9. Sperrwirkung der EU - Richtlinie

Das Problem einer derartigen normativen Wirkung der Richtlinie ist bislang nicht abschließend geklärt. Es kommt darauf an, ob und wenn ja, in welchem Umfang die Rechtsnormen der Richtlinie gegenüber strengerem nationalem Recht Sperrwirkung entfalten.[35] Dem nationalen Gesetzgeber ist bei der Sperrwirkung verboten, solche Rechtsnormen des nationalen Rechtes zu erlassen, die dem Regelungskonzept der EU-

34 Drexl, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, Mohr Siebeck, 1998, S. 440 ff.

35 Schlussantrag der Generalanwaltin Juliane Kokott vom 28. Januar 2010, Europäische Kommission gėgėn Großherzogtum Luxemburg, in der Rechtssache C-526/08, Rdnr. 61.

Richtlinie widersprechen werden. Den EU Mitgliedstaaten verbleibt in diesem Bereich nur eine begrenzte Zuständigkeit. Die Veränderungen des angeglichenen nationalen Rechtes sind im Rahmen des Regelungskonzeptes der EU-Richtlinie zulässig. Zeitlich tritt die Sperrwirkung nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie ein, sobald die Rechtsnormen der EU-Richtlinie in nationales Recht überführt worden sind. Nach Ansicht von Grabitz verlieren die EU Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt ihre Dispositionsbefugnisse über die angeglichenen Vorschriften so dass sie keine einseitigen Änderungen mehr vornehmen dürfen. Grabitz bezeichnet die Sperrwirkung der EU-Richtlinie als ein Ausdruck des Vorrangs des Unionsrecht.[36] In der Rechtsdoktrin und Rechtsprechung wird die Ansicht vertreten, dass die Sperrwirkung in Bezug auf nationale Rechtsnormen vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist eintritt. Es war Generalanwalt Mancini, der die Frage der Wirksamkeit der Richtlinien während der Umsetzungsfrist bereits in seinen Schlussanträgen vom 7. Oktober 1986 in der Rechtssache 30/85 angesprochen hatte. Dabei sind die Mitgliedstaaten in ihren Maßnahmen gehindert, gegen in der EU-Richtlinie festgelegte Zielen tätig zu werden. Der Verdrängungseffekt einer Umsetzungsnorm gegenüber den nationalen Rechtsnormen ist dann möglich, wenn die betroffene Umsetzungsnorm ihren Charakter als nationale Rechtsnorm verliert. Insofern wird bei der Prüfung nach dem Kriterium der Sperrwirkung vom Regelungskonzept der EU-Richtlinie ausgegangen. Daher kann festgehalten werden, dass mit der Umsetzung einer Richtlinie in nationales Recht ein Kompetenzverlust auf Seiten des innerstaatlichen Gesetzgebers in diesem Bereich erfolgt.

10. Folgen einer Nichtbeachtung der Anforderungen zur Richtlinienumsetzung

Die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ verwirklicht die Kontrollbefugnisse über die Verpflichtung der EU - Mitgliedstaaten, Richtlinien in verbindliches innerstaatliches Recht umzusetzen. Jeder Verstoß gegen die Umsetzungspflicht stellt eine Vertragsverletzung dar, die die EU-Kommission berechtigt, nach einer Mahnung des betreffenden EU-Mitgliedstaates gem. Art. 260 Abs. 3 AEUV Vertragsverletzungsklage vor dem EuGH zu erheben. Bei der unionswidrigen Richtlinienumsetzung sind verschiedene Sanktionen denkbar. Darunter wird die rechtliche Folge einer fehlenden oder fehlerhaften Richtlinienumsetzung in das nationale Recht verstanden. Sanktionen müssen die Durchsetzung des EU-Richtlinienrechtes innerhalb des nationalen Rechtes ermöglichen. In diesem Zusammenhang handelte es sich um finanzielle Sanktionen, die eine Art der Bestrafung von EU - Mitgliedstaaten sind. Die EU-Kommission kann beim EuGH wegen Nichtumsetzung einer Richtlinie der Verhängung eines Zwangsgelds oder Pauschalbetrags gegen den säumigen EU- Mitgliedstaat beantragen. Nach dem heutigen Stand der Entwicklung können im Bereich der Sanktionen bei der Richtlinienumsetzung

36 Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. *Das Recht der Europäischen Union Kommentar*. C.H. Beck, 2010, S. 118 ff.

Haftungsansprüche gegenüber dem Staat geltend gemacht werden. Seit der Entscheidung des EuGH vom 16.12.1960 in der Rechtssache Nr. 6/60 folgt das EuGH dem Grundsatz, dass der Staat verpflichtet ist rechtswidrige Akte rückgängig zu machen und dadurch verursachte rechtswidrige Folgen zu beheben. Durch die Frankovich Entscheidung hat der EuGH einen selbständigen Anspruch auf Schadensersatz begründet. Seit dem existiert ein Schadensersatzanspruch wegen Verletzung der Anforderungen der EU - Richtlinie im Recht der Europäischen Union. Die nationale Rechtsprechung muss insofern die Folgen des durch die Verletzung des EU - Rechtes verursachten Schadens nach dem geltenden Haftungsrecht des EU - Mitgliedstaates ausgleichen.

Die Litauischen Gerichte werden unter bestimmten Umständen sich mit den Schadensersatzansprüchen aus der Umsetzung der EU-Pauschalrichtlinie auseinandersetzen müssen, falls die staatlichen Institutionen das Funktionieren des Schutzsystems beim Konkurs des Reiseveranstalters nicht gesichert haben. Nach dem heutigen Stand der Rechtsprechung des EuGH ist das Vorlageverfahren nicht erforderlich. Der nationale Richter muss unter solchen Umständen entscheiden, ob der Kläger Anspruch auf Schadensersatz hat, welcher ihm infolge einer Verletzung der Richtlinienumsetzung durch den EU - Mitgliedsstaat entstanden ist und die Höhe der Entschädigung zu bestimmen. In diesem Fall muss das Gericht das innerstaatliche Recht anwenden, welches nicht ungünstiger sein darf als bei vergleichbaren Klagen, die nur auf die interne Sachverhalte beziehen sich. Das EU Recht fordert von den innerstaatlichen Stellen eine effektive Durchsetzung von Ansprüchen und rechtfertigt keine zusätzliche Haftungsvoraussetzungen. Das Verschuldensprinzip als Haftungsvoraussetzung darf keine Anwendung finden, soweit die Anforderung des hinreichend qualifizierten Verstoßes überschritten ist. Nach der Entscheidung des EuGH vom 17. April 2007 kann auch entgangener Gewinn zum Schadensersatzanspruch gehören.[37]

Allerdings muss sich der Geschädigte bemühen das erlittene Schaden mit den ihm zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln zu begrenzen. Diese Ansicht kommt aus der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache „Metallgesellschaft“ und findet Anwendung in anderen aktuellen Entscheidungen.[38] Das innerstaatliche Haftungsrecht kann einen Schadensersatzanspruch verneinen, soweit der Geschädigte vorsätzlich oder fahrlässig ein Rechtsmittel zur Verhinderung des Schadens nicht ausgeübt hat. Nach der Rechtsprechung des EuGH verstoßen Verjährungsfristen für die durch verspätete Umsetzung der EU – Richtlinie entstandenen Schäden nicht gegen das EU Recht. Der EuGH hat eine Verjährungsfrist von einem Jahr als unionskonform angesehen. Die Aussetzung der anwendbaren Verjährungsfristen wurde durch den EuGH als kein eindeutiger Verstoß gegen EU Recht angesehen. Die verfahrensrechtlichen Vorschriften dürfen nicht weniger günstig sein, als Vorschriften die für ähnliche Klagen innerstaatlicher Art gelten. EuGH hat in der Gerichtssache „Danske Slagterier“ gegen die Bundesrepublik Deutschland vom 24. März 2009 entschieden, dass Einzelne, die durch Fehler bei der Umsetzung oder Anwendung der Richtlinien geschädigt wurden,

37 EuGH vom 17. April 2007, A.G.M.-COS.MET Srl / Suomen valtio, Tarmo Lehtinen, in der Rechtssache C-470/03 Rdnr. 95.

38 EuGH vom 24. März 2009, Danske Slagterier / Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C – 445/06, Rdnr. 60 ff.

sich für die Auslösung der Staatshaftung wegen Verstoßes gegen das EU-Recht auf das Recht auf freien Warenverkehr berufen können. Nach Ansicht des EuGH ist die Verjährung zulässig, weil das EU-Recht der Anwendung einer nationalen Regelung nicht entgegen steht, nach der ein Einzelner keinen Ersatz für einen Schaden verlangen kann, bei dem er es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, ihn durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden. Der EuGH führte weiter aus, dass das EU-Recht verwehrt es nicht, die Verjährungsfrist für einen Staatshaftungsanspruch wegen fehlerhafter Umsetzung einer Richtlinie zu dem Zeitpunkt in Lauf zu setzen, in dem die ersten Schadensfolgen der fehlerhaften Umsetzung eingetreten und weitere Schadensfolgen absehbar sind, selbst wenn dieser Zeitpunkt vor der ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Richtlinie liegt. Bei der Bestimmung einer schadensersatzpflichtigen Stelle sind die EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich frei. Allerdings darf sich der EU-Mitgliedstaat seiner Haftung durch interne Aufteilung der Zuständigkeit nicht entziehen.[39] Der Ersatz der Schäden muss der Anforderung entsprechen dem erlittenen Schaden angemessen zu sein. Die Wiedergutmachung des Schadens kann durch rückwirkende, unionskonforme Verwirklichung einer EU-Richtlinie geschehen. Die Rechtsprechung des EuGH hat weitere Praxis der Bestrafung der EU Mitgliedstaaten wegen Nichtbeachtung des EuGH Urteils entwickelt. Die Französische Republik wurde wegen nicht vollständiger Durchführung des EuGH-Urteils vom 15. Juli 2004 Kommission/Frankreich verurteilt, auf das Konto „Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften“ einen Pauschalbetrag von 10 Millionen Euro zu zahlen.[40]

Schlussfolgerungen

Die Umsetzung der EU-Richtlinien durch den nationalen Gesetzgeber hat konkrete Kriterien entwickelt, wonach die unionskonforme Richtlinienumsetzung festgestellt werden kann.

Der Regelungsauftrag der EU-Richtlinie beinhaltet die normative Verpflichtung an den innerstaatlichen Gesetzgeber zum Erlass neuer Rechtsvorschriften, wenn die Zielsetzung der Richtlinie dieses Vorgehen erfordert und gleiche Rechtsnormen des innerstaatlichen Rechtes nicht vorhanden sind. Der innerstaatliche Gesetzgeber bleibt weitgehend bei der gesetzgeberischen Entscheidung frei, ob eine Einarbeitung in die geltenden Rechtsquellen, ein Sondergesetz oder eine Verordnung (bzw. andere Rechtsvorschrift) erforderlich wird.

Die durch den Reformvertrag von Lissabon eingeführte Unterscheidung zwischen EU-Richtlinie mit und ohne Gesetzgebungscharakter hat eine Hierarchisierung von Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzgebungscharakter zur Folge.

Aus Gründen der Rechtssicherheit wird die richtlinienkonforme Auslegung in der Rechtsprechung des EuGH als adäquates Mittel der Umsetzung abgelehnt, da die

39 EuGH vom 4. Juli 2000, Salomone Haim / Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, in der Rechtssache C-424/97, Rdnr. 28 ff.

40 EuGH vom 9. Dezember 2008, Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Französische Republik, in der Rechtssache C-121/07, Rdnr. 87.

Möglichkeit einer Abweichung vom Regelungskonzept der EU-Richtlinie nicht völlig ausgeschlossen werden kann.

Art. 288 AEUV bestimmt keine Hierarchiefragen zwischen EU-Richtlinie und EU-Verordnung. Die früheren Tendenzen zur Annährung sind unter dem Gesichtspunkt der Detailliertheit bei beiden Handlungsformen zu verzeichnen. Die primärrechtlichen Unterschiede zwischen diesen Handlungsformen sind durch den Reformvertrag von Lissabon nicht aufgehoben.

Vor dem Ablauf einer Umsetzungsfrist entfaltet die Richtlinie eine Vorwirkung mit dem Verschlechterungsverbot. Allerdings wird derartige sperrende Wirkung der EU-Richtlinie in der Umsetzungspraxis der EU-Mitgliedstaaten missachtet.

In der Rechtssetzungspraxis der Europäischen Institutionen kommen unterschiedliche Tendenzen von Vollharmonisierung und Mindestharmonisierung in der EU-Richtlinien zum Ausdruck. Die Angleichung auf einem Mindestniveau erlaubt den EU-Mitgliedstaaten Kompromisse bei dem Erlass der EU-Richtlinie zu schließen. In der Rechtsdoktrin hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass wenn man überhaupt eine rechtliche Angleichung erzielen will, man den Weg der Mindestharmonisierung gehen muss. In diesem Fall können die Mitgliedstaaten eigene Besonderheiten des Rechtes beibehalten.

Die Rechtsnormen der EU-Richtlinie lassen das strengere nationale Recht zu. In speziellen Fällen kann die umgesetzte EU-Richtlinie gegen abweichendes innerstaatliches Recht eine Sperrwirkung entfalten, welcher durch den Verdrängungseffekt der Rechtsnormen des innerstaatlichen Rechtes gekennzeichnet ist.

Beim Verstoß gegen die Umsetzungspflicht kann die EU-Kommission nach entsprechender Mahnung des betreffenden EU-Mitgliedstaats gem. Art. 260 Abs. 3 AEUV Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH einleiten. Verstöße gegen die Umsetzungspflicht der EU-Richtlinien haben nicht nur die Verhängung der Geldbußen als Konsequenz für den betreffenden EU-Mitgliedstaat zur Folge, sondern auch die Entwicklung des speziellen Haftungsanspruches gegen den schuldigen EU-Mitgliedstaat. Die zahlreichen Beispiele aus der Rechtsprechung des EuGH zeigen die Intensität der Haftungsfragen, welche aus der Umsetzung der EU-Richtlinien ergeben sich.

Die deutsch-litauische Rechtsprechung des EuGH hat gemeinsame Tendenzen, wonach die litauischen Gerichtsfälle den deutschen Fällen beim EuGH vergleichbar sind.

Literatur

Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law*. Cambridge, 2010.

Drexl, Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, Mohr Siebeck, 1998.

Hartel, Handbuch Europaische Rechtssetzung, Springer Verlag, 2006.

Hefermehl, in Baumbach / Hefermehl, Wettbewerbsrecht – Kommentar, 2006.

Grabitz, E.; Hilf, M.; Nettesheim, M. *Das Recht der Europäischen Union Kommentar*. C.H. Beck, 2010.

Jarass, Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG – Richtlinien, EuR 1991, S. 2665.

Lutter, Zum Umfang der Bindung durch Richtlinien, in Festschrift für Ulrich Everling, Band 1, 1996, S. 765 ff.

Reich, Stellungnahme zum Referat Taschner „Mindestharmonisierung im Verbraucherschutzrecht“, 1994.

Streinz, Europarecht, 7 Auflage CF-Muller Verlag, 2005.

Entscheidung der Kommission vom 19. November 2008 zur Festlegung detaillierter Leitlinien für die Umsetzung und Anwendung des Anhangs II der Richtlinie 2004/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008) 7294).

EuGH vom 11 November 2011, Lovells International LLP, in der Rechtssache C-229/09.

EuGH vom 3. März 2011, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/ Irland, in der Rechtssache C-50/09.

EuGH vom 28. Oktober 2010, Europäische Kommission gegen Republik Litauen, in der Rechtssache C-350/08.

EuGH vom 15. April 2010, Europäische Kommission / Französische Republik, in der Rechtssache C-64/09.

EuGH vom 17. Dezember 2009, Europäische Kommission / Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C-505/08.

EuGH vom 3. Dezember 2009, Europäische Kommission - Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C-424/07.

EuGH vom 8. September 2009, Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, in der Rechtssache C-411/06.

EuGH vom 10. Februar 2009, Irland / Parlament und Rat, in der Rechtssache C-301/06.

EuGH vom 19. März 2009, Baumann, in der Rechtssache C-309/07.

EuGH vom 24. März 2009, Danske Slagterier / Bundesrepublik Deutschland, in der Rechtssache C – 445/06.

EuGH vom 9. Dezember 2008, Kommission der Europäischen Gemeinschaften / Französische Republik, in der Rechtssache C-121/07.

EuGH vom 19. April 2007, UAB Profisa gegen Zollamt bei dem Finanzministrium der Republik Litauen, in der Rechtssache C-63/06.

EuGH vom 23. Oktober 2007, Kommission/Rat, in der Rechtssache C-440/05.

EuGH vom 17. April 2007, A.G.M.-COS.MET Srl / Suomen valtio, Tarmo Lehtinen, in der Rechtssache C-470/03.

EuGH vom 10. Mai 2001, Kommission gegen Königreich der Niederlande, in der Rechtssache C-144/99.

EuGH vom 15. Juni 2000, ARCO in der Rechtssache C-418/97 und C-419/97.

EuGH vom 4. Juli 2000, Salomone Haim / Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, in der Rechtssache C-424/97.

EuGH vom 15. Juni 1995, Kommission/Luxemburg, in der Rechtssache C-220/94.

EuGH vom 13. Januar 1993, Kommission / Frankreich, in der Rechtssache C-293/91.

EuGH vom 9. April 1987, Kommission – Italien, in der Rechtssache C-363/85.

EuGH vom 23. Mai 1985, Kommission / Deutschland, in der Rechtssache C-29/84.

EuGH vom 3. Mai 1985, Kommission / Deutschland, in der Rechtssache C-29/84.

EuGH vom 1. März 1983, Kreditinstitute, in der Rechtssache C-300/81.

EuGH vom 6. Mai 1980, Kommission / Belgien, in der Rechtssache 102 / 79.

Schlussantrag der Generalanwaltin Juliane Kokott vom 28. Januar 2010, EuGH,Europäische Kommission gegen Großherzogtum Luxemburg, in der Rechtssache C-526/08.

Schlussantrag der Generalanwältin Verica Trstenjak vom 3. Februar 2011, EuGH, Budějovický Budvar, národní podnik Gėgėn Anheuser-Busch, Inc., in der Rechtssache C-482/09.

Schlußanträge der Generalanwältin Verica Trstenjak vom 7. Dezember 2010, EuGH, in der Rechtssache C-484/09, Manuel Carvalho Ferreira Santos gegen Companhia Europeia de Seguros, SA.

Schlußantrag des Generalanwaltes Lenz vom 08. Oktober 1996, EuGH, in der Rechtssache C-178/94, C-179/94, C-188/94, C–180/94.

EUROPOS SĄJUNGOS DIREKTYVŲ PERKĖLIMO KRITERIJAI IR JŲ NEVYKDYMO PASEKMĖS EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖJE

Pavelas Ravluševičius

Mykolo Romerio universitetas, Lietuva

Santrauka. *Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ES direktyvos ES institucijoms išlieka svarbiausia veiklos forma. Straipsnyje aptariami konkretūs tinkamo ES direktyvų įgyvendinimo nacionalinėje teisėje kriterijai ir jų pokyčiai po Lisabonos sutarties reformos. ES institucijų veikloje susiduriama su harmonizavimo lygio konkretizavimu ES direktyvų teisėkūroje. Tai lemia visiškai harmonizuotų arba iš dalies harmonizuotų ES direktyvų įgyvendinimą nacionalinėje teisėje.*

Straipsniyje nagrinėjamos ES direktyvų charakteristikos. Ypač daug dėmesio skiriama Europos Sąjungos pirminės teisės pagrindams leidžiant tam tikros rūšies ES direktyvas. Jų parinkimas turi atitikti norminius reikalavimus, kurie numatyti Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo ir Europos Sąjungos sutartyje. Netinkamas ES direktyvos legitimavimas ES pirminėje teisėje užtraukia jos panaikinimą Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikoje.

Straipsnyje aptariami konkretūs kriterijai, kuriuos turi atitikti Europos Sąjungos direktyvų įgyvendinimas nacionalinėje teisėje. ES valstybės narės turi laikytis ES direktyvoje numatyto įgyvendinimo termino. Už jo nepaisymą ES valstybėms narėms taikoma atsakomybė. Dažniausiai Europos Teisingumo Teismo praktikoje aptariami ES direktyvos tikslo įgyvendinimo bei perkeltos teisės normos formos kriterijai. ES direktyvos normos detalumas bei galimybė nacionaliniam leidėjui pasirinkti ES direktyvos įgyvendinimo vidaus teisėje formą ir būdą straipsnyje aptariami Lisabonos sutarties reformos aspekte. Šiuo požiūriu nagrinėjama ES direktyvos ir ES reglamento supanašėjimo tendencija. Formalus ES direktyvų perkėlimo būtinumas pabrėžiamas vertinant netiesioginį direktyvų veikimą nacionalinėje teisėje. Dėl šios priežasties ES valstybės narės Europos Sąjungos Teisingumo Teismo buvo įpareigotos visais atvejais užtikrinti ES direktyvos įgyvendinimą išleidžiant arba keičiant nacionalinius teisės aktus. Straipsnyje aptariama minimalaus harmonizavimo ES direktyvose problema, nes ES valstybės narės linkusios argumentuoti mažesnius nacionalinės teisės reformos poreikius įgyvendinant ES direktyvas, vadovaujantis griežtesnės nacionalinės teisės leistinumu. Kitas šio reiškinio aspektas yra ES direktyvos teisės normos draudžiamasis veikimas tais atvejais, kai nacionalinė teisė prieštarauja ES direktyvos normoms. Šiuo metu aktualiausias klausimas susijęs su ES valstybių narių atsakomybės modifikavimu, įgyvendinant ES direktyvos normas.

Šio straipsnio tikslas – apibrėžti bendrus kriterijus, kuriuos turi atitikti ES valstybių narių nacionalinės teisės normos, įgyvendinančios skirtingo harmonizavimo lygio Europos Sąjungos direktyvas. Straipsnyje aptariama Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, remiantis Lietuvos Respublikos, Vokietijos Federacijos, taip pat kitų ES valstybių teisminiais atvejais.

Reikšminiai žodžiai: *ES direktyvos charakteristika, tikslo pasiekimas, detalumas, įgyvendinimo forma, nevykdymo pasekmės.*

CRITERIA OF THE IMPLEMENTATION OF THE EU DIRECTIVES AND THE CONSEQUENCES OF THEIR NON-COMPLIANCE ACCORDING TO THE EUROPEAN UNION LAW

Pavelas Ravluševičius

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article investigates some special criteria of implementation of the EU directives into the national legal order and the consequences of their non-compliance, that could arise from the EU membership obligation to the European Union law. The most important acting form for the Institutions of European Union comes after the Reform treaty of Lisbon the form of the EU directive. The law-making practice of the Institution of the European Union set out with different levels of full or partial harmonization of the EU directives. Consequently, there comes the problem of the enforcement of the adopted EU directives into the domestic legal order. The article analyses the changes in European Union law after the Reform of Lisbon.*

The investigation begins with treatment of the general characteristic of the EU directive. After that it analyses the choice of primary legal ground for adopting of the EU directive and the consequences of its wrong choice for the legality of the EU directive. Additionally, the article investigates the following different criteria for the implementation of the EU directive as a term for the implementation of the EU directive, achievement of the result prescribed by the EU directive*, clarifying the legal form for the implementation of the EU directive, necessary of the transposition of the EU directive through the national legal act, detailed legal norms in the EU directive without ability to choice the form and methods to the implementation of the EU directive, convergence tendencies between the EU directive and EU regulation, the minimal harmonization in the EU directive, permissibility of the strict national law and blocking effect of the EU directives. In the next part of the articles, the financial sanction and state liability against the EU Member State, as the consequences of the wrong implementation of EU directives, are analyzed.*

The purpose of the article is to develop common principles for the implementation of the European Union directives into the domestic legal order of the EU Member States. However, it is difficult to reconcile the specifications of the EU directives with the different traditions in the domestic legal orders. The investigation is concerned with selected German and Lithuanian cases from the practice of the European Court of Justice.

Keywords: *Characteristics of the EU-Directive,* achievement of the result*, detailing, form of the implementation, consequences of non- implementation.*

Pavelas Ravluševičius, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: ES teisės įgyvendinimas, ES vidaus rinka, žmogaus teisių apsauga.

Pavelas Ravluševičius, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law and European Union Law, Associate Professor. Research interests: enforcement of the European Union, EU Internal Market, human rights protection.